

第11回 消費者の財産被害に係る行政手法研究会 議事要旨

1. 日 時：平成24年10月26日（金） 10:00～12:00
2. 場 所：消費者委員会大会議室1（山王パークタワー6階）
3. 出席者：
＜委員＞
小早川座長、磯辺委員、江野委員、川出委員、後藤委員、佐野委員、
島岡委員、中川委員、町村委員、村委員、山本委員、吉川委員
＜オブザーバー＞
法務省民事局 小林参事官、国民生活センター相談情報部 鈴木部長
＜消費者庁（事務局）＞
阿南長官、松田次長、川口審議官、堀井消費者制度課長、松本企画官
4. 議 題：行政による経済的不利益賦課制度について②

5. 議事概要：

事務局から資料2に基づき、これまでの議論で提示された各論点を中心に、消費者被害事案への対応という観点からの課題について説明が行われた。

続いて、事務局からの説明を踏まえての委員等からの意見表明・議論が行われた。

今回は、「行政による不利益賦課制度」と「財産の隠匿・散逸防止策」、両方のテーマについて、議論することとなった。

事務局からの説明を踏まえての委員等からの主な意見・議論は以下のとおり。

I. 事業者に対して、国に一定の金銭を納付することを命じる方法

〔以下、委員・オブザーバーからの発言を○、消費者庁からの発言を●と表記〕

- 不当表示に関しては課徴金制度を導入する形でよいのではないかと。具体的には景品表示法の違反抑止のための課徴金制度の導入ということをしちんと明記することで、現在放置されているやり得をなくすことが重要。不当収益額の立証が難しいとあるが、独禁法のように売上高の何パーセントかを国庫に納入するという形でよいのではないかと。割合は事業者には不当な利益が残らないようにする必要がある。

資料2の5頁に立証が容易でないということが2つ書かれているが、消費者庁が景品表示法に基づいて措置命令をするか、又は指導をするか、という区分けをする際に、消費者の商品選択に影響したかどうかということについて考えるのではないかとと思うがどうか。

それから、被害額の算定が容易でないことが多いということについて、今ある調

査権限では不十分ということなのか、それとも、権限は十分あるがきちんと行使できていないということなのか。

- 措置命令と指導の区分けと消費者の商品選択への影響については、証拠上の問題と、実際の影響とがあるかと思う。資料2の5頁の中古自動車の走行距離問題の例では、消費者がそれだけをもってその中古自動車を購入したのか、それ以外の要素も含めて選択したのかということについて立証困難という場合が多いのではないかと考えている。

被害額の算定については、調査権限の問題というよりも、不当表示の性質として、天日塩の例などでは、具体的に金銭の差というものがどの程度なのか立証することが難しいのではないかという趣旨。

- 課徴金制度の必要性、趣旨・目的について、既存の課徴金制度を意識した問題提起となっているが、消費者の権利・利益の擁護及び増進という理念は消費者基本法に書かれている。この理念に基づいて適正な取組みをするという法律上の枠組みがあり、個別の法律で消費者庁に事業者に対する指導権限が付与されているということが背景としてある。事業者への指導権限をより効果的に発揮するために課徴金制度が必要という整理で、公的な意味での観点というものは十分ではないか。

既存制度における適正な取引実現といった目的との関係で整理しなければならないとしても、消費者が自主的、合理的に選択することができる環境を整備するということは、消費者の側から見たときに公正な競争環境の整備につながる。消費者がきちんと選択できる条件がないと公正な競争はあり得ない。

対象事案について、表示分野に着目するということは分かるが、特商法の不当な勧誘行為や不当な契約条項に対して、業務停止命令等の行政指導はあるが、悪質な事業者は違法な行為を行った後に一旦解散して新たな会社を同じようなメンバーでつくって同様の行為を繰り返すといわれており、行政指導だけでは悪質な行為に対する歯止めとならない。違法な行為を繰り返すインセンティブが働かないように、課徴金の制度を勧誘行為や不当な契約条項の使用などに適用できないかということについても、特商法を所管している部署と協議していただいて、必要性、立法事実がないのかきちんと検証していただくことが必要だと思う。

また、表示広告を対象とする場合、景表法に限るのかという問題がある。消費者庁の所管する法律の中の虚偽・誇大広告規制には食品衛生法、健康増進法があり、特商法にも虚偽・誇大広告についての規制がある。これらについて課徴金がなくても十分機能しているのかについてもあわせて検証していただく必要がある。

- 立法事実については、現在ある措置命令ではうまくいっていないことを指摘する必要がある。命令くらいでは聞かないとか、命令を聞いたときだけ止め、また同じようなことをやるというのであれば課徴金をかける必要があると思う。

制度の趣旨・目的について、課徴金の目的は必ずしも限定されていないと思う。課徴金制度は、損をさせることで違反行為を抑止する必要がある場合に使うもの。申告が漏れた場合に、何パーセントかを自動的に付加して払わなければいけない税法上の加算税と課徴金は同じようなものだと言論した記憶があり、神経質に議論すべき問題ではなく、消費者法の体系に課徴金制度を入れることは問題ないと思う。

対象の選定について、資料2の13頁⑤について、規制を2分類できるとすれば

後者（虚偽・誇大表示規制）のみが適切な対象であり、表示基準については課徴金を課すのは行き過ぎと思われる。ただ、意図的にミスリーディングする書き方をし、売上げを上げるということであれば実質的には虚偽・誇大表示であり、表示基準違反であるが虚偽・誇大表示規制にかかることもあり得るかといった重複関係を考へて対象事案を明確にする必要がある。現在、食品表示の一元化について議論されているが、それとの調整が必要。

最後に、不当虚偽表示に限らず、不当な勧誘や（多数消費者財産被害事態に該当するような）あり得ない内容の契約について、課徴金制度を使えないという話ではないと思うのであわせて検討する必要があると思う。

- 全面的に反対というわけではないが、事業者の観点からいくつか気になる点がある。

一つは表示分野に限って課徴金を入れる立法事実について、米国の訴訟の事例では、消費者がその表示を見て購入動機になってそれによって損害が出たか（reliance）について訴訟の入口でかなり厳しくみられる。課徴金の適用については、違法性が高く誰が見てもおかしいものとそうでないものの切り分けが必要。

二つ目はソフトローの世界で公正競争規約があり、各業界で自主的な取り組みを進めている努力を無視して処罰するのがよいことなのか。行政がいくらがんばっても時々問題にどれだけ迅速についていけるのかという問題がある。ソフトローの世界で現実に被害を生じさせない水準を保つ仕組みを一緒に考える必要があるのではないか。

三つ目は、独禁法での課徴金については、審判制度にかなり批判があった。誰が認定してどのように公正さを保つのかという適正手続が重要。

- ルールをプレイヤー同士が決めていく場合、プレイヤーにある程度の規範意識があることが前提だと思うが、規範意識がないプレイヤーにも実効性をもたせられるか、という問題がないか。
- 確かに、業界団体に入って公正競争規約を守る事業者は、おそらく、すぐに是正するというのが普通。団体に入っていない事業者をどうするかということの方が大きい。公正競争規約を守っている事業者とのバランスを保たないといけないという問題は、結局、悪質事業者の問題に行き着くので、それは悪質事業者の問題として考えるべきなのか整理の仕方が重要。
- 虚偽・誇大表示規制に限定するとしても心配があるということか。公正競争規約は表示基準だけを定めたものと思っていた。
- 公正競争規約の認定に際して公取委が審査するプロセスがあり、一定の評価を受ける。新しい言葉で広告宣伝することについて事業者はかなり神経質になる。予見可能性の意味でもそこで議論されていることが全く虚偽・誇大表示規制に関係がなくミニマムしか規制してないということになると事業者としては心配な面がある。
- 仮に虚偽・誇大表示規制にかかり得るような行為について公正競争規約があるとして、当局は公正競争規約を守った行為にいきなり課徴金をかけるのではなく、まず指導や勧告から入るのだと思う。実際に課徴金までいくのは、結果的には規約にも入っていない悪質業者になるのかと思う。
- 課徴金の対象をどのように考えるかということについて、各業界団体での創意・工夫を無視する制度はいかがなものか。

- 今まで景表法違反で公正競争規約を守っていたのに措置命令や排除命令がなされたようなケースはあるのか。過去にないのであれば抽象的な議論になってしまう。
- おそらくないと思うがどういう要件・手続かを考える場合、ソフトローで守っている事業者に対していきなり調査をかけるやり方がよいのかどうかということを議論していただきたい。
- 公正競争規約が守られているかどうかではなく、違反行為をしたかどうかが中心で、公正取引協議会に入っているかどうかとは別問題。消費者側から見たら違反行為をした事業者に対しては課徴金など何らかの形でやり得をなくす方向で考えるべき。
- 公正競争規約自体がルールとして適正なものかという懸念がある。
- 処罰をして防止するやり方、民間の努力も含めてレベルをつけてソフトローでコントロールするところ、直罰でやるところ、課徴金をやるところと程度やレベルで分け、全体のバランスを考えるべき。違反行為をして誰かが迷惑をしているというだけで刑罰に近い課徴金のようなものを入れるのは消費者庁の役割として適切かということも含めて議論してほしい。
- 公正競争規約については消費者庁HPで、参加するメリットとしてルールを守ることによって事業者に対する消費者の信頼を高めること、規約の内容を遵守している限り景表法や関係法令上問題とされることがないとあり、ソフトローの役割はまさにそのためにある。消費者側としては事業者側がつくっている規約を守っていれば十分といわれると、それでよいとは限らないと言いたくなると思うが、消費者庁としては公正競争規約をコントロールすることができる。業界団体ルールを通じて、表示規制を具体化する細則として、より適正なものを定めていくというやり方もある。規約の位置付けとしてはこれを守っていれば大丈夫だという内容になっていくのがあるべき姿。この点が課徴金反対の根拠にはならないのではないかと。むしろ課徴金制度をつくっても大丈夫という方向ではないか。
- 普段からどれくらい行政の規制を評価して是正すべきということに関係事業者にも周知徹底していて、それで守らないのだから課徴金をかけられるのは当然だという議論ができることが、事業者からすると納得感のある制度に見える。
- 具体的事案への適用場面において、結論において消費者・事業者が妥当と思えるような制度にしていただきたい。課徴金制度に反対するというのではなく課徴金が課されたとしても当該事業者が納得できる範囲にすることが必要。違反行為を過度に規制したり、一律に売上げの何パーセントを課徴金として課するといったことは、事業活動を阻害するだけである。犯罪に近いような行為を行っている悪質な業者と同じ規制でやっていくということになれば、一般の事業者にはかなりの負担となる。バランスの問題を現実としてどう整理していくかということ。

【Ⅲ. その他】

- 民事訴訟との役割分担をどうするのかということについて、民事訴訟による被害者救済は別途存在しているもので、行政から被害者に課徴金を配分することで損害の一部が回復されればその分の損害がなくなるだけなので、機能的に重複したものがあっても構わない。民事訴訟との役割分担についてこだわる必要はないのではないかと。振り込め詐欺救済法も同じことで、還付手続によって回復されない部分は民事訴訟で回復すればよい。損害がはっきりしない場合は、分配制度を設けたとして

も事実上分配できない。分配できる事案で、本来であれば民事訴訟でやればよいことでも、個々の民事訴訟だと当事者の力不足で実現できないので、行政で代替できるメリットが重要だと思う。分配できるものだけ対象にする必要はあまりない。また、行政庁が現実分配することが困難だということに関しては、立案中の特定適格消費者団体のようなものができるのであれば、その事務を委ねるということも考えられるのではないか。

- 分配については、課徴金を課す理由が、個別の損害を算定しにくいという点にある場合には、分配を前提とした課徴金という制度にはならないのではないか。これに対して、個々の損害は算定できるが少額であるので、事実上民事訴訟が提起されないということを理由とする場合には、課徴金をとって分配という話になりうるが、そのような事例は、むしろ集団的消費者被害回復に係る訴訟制度で対応すべきものだと思う。そちらで対応できない事案について課徴金を課すという枠組みになるのではないか。

また、行政上の処分として違法収益をはく奪するという制度については、刑罰としての没収・追徴制度が現に存在するので、それとの関係を整理する必要がある。諸外国の例を見ても、例えばドイツでは、それぞれの対象が犯罪と秩序違反とで区別されているし、また米国でも、（物に対する）民事没収と（人に対する）刑事没収という区分けがなされている。

行政による賦課金の徴収が困難になる場合の財産の保全については、行政上の没収・追徴制度をつくった場合には、組織犯罪対策法上の没収・追徴保全にならって、そのための保全制度が考えられると思う。他方で、課徴金の支払を担保するために財産を保全する制度については、罰金の支払を担保するために財産を保全するような制度は現行法上存在しないということも踏まえて考える必要がある。

- 配分とか分配という場合、賠償金を念頭において、ある範囲で払うという方法や、民事訴訟が起こった場合には課徴金債権を行政が放棄するという方法など、いくつかパターンがあるので、そこも整理しながら議論する必要がある。一切分配しないという選択肢もあるが、分配しなくても課徴金債権を放棄するという可能性があるのか、かなり難しい問題だと思うが、考えてみてもよいのではないか。

- 原状回復命令のようなもので対応できる部分もあるのではないか。例えば、ハイオクと表示してレギュラーガソリンを売った事案では、購入した履歴が分かれば差額は容易に算定ができ、その場合には、わざわざ被害者一人ひとりが手を挙げるといった手順を踏むよりも、被害者に返しなさいという命令をするといったように、事案の性格に応じて行政が原状回復命令と課徴金を選択して行使できる制度はできないものか。

- まず事業者に対して被害者に返せと命令する方法と、それがうまく機能しない場合は課徴金を課し国庫へ入れるという方法と、両方視野に入れて議論すべき。課徴金を国庫に入れることで事業者の財産がなくなり、消費者の損害回復をすることができなくなる事態は避けるべき。徴収した課徴金を行政が配分することはかなり大変な作業であり、事業者に返金命令をかけ、守られている限りは課徴金をかけない、

又は返金命令と同時に賦課した課徴金を免除するというように優先順位を考えるべき。課徴金は最後の手段として検討するという事だと思ふ。表示事案において配分を行う事案はあまりないと思ふ。

- 不当表示事案以外にも違法行為を抑止する観点から行政が取り組むべき分野は他にもある。不当表示を先に検討して、そこに課徴金を導入することについては賛成であるが、それ以外の分野にも課徴金を導入する課題がまだ残るということを示し上げたい。

配分については、課徴金の算定率をどの水準に定めるのかによって、被害者へ分配するのかが違ってくると思ふ。できるものは分配してよいし、できないものは分配のしようがない。課徴金の算定率は違法行為を抑止できるよう十分に高い水準にすべきであり、仮に算定率が低い場合は徴収する課徴金額も小さく分配のしようがない。

景表法の措置命令事件で事業者が自主的に被害者に返金等をしたものがあるのであれば、課徴金とは別に、被害を回復しなさいと事業者に命じる方法は、違法行為抑止と被害救済の両方を実現しうる制度として機能するのではないかと思ふ。

- 「不当表示」には景表法に課徴金を導入。表示被害は少額が特徴なので、国庫に納めればよいと思ふ。それ以外の不当利得は被害者にきちんと分配する制度にする。この二つに議論を分けたら分かりやすいのではないかと思ふ。

- 過去に、暴対法の改正の議論の中で、警察庁が供託命令という制度の導入を提案したことがあった。これは、不当な収益を行政庁が直接にはく奪するものではなく、指定暴力団員が暴対法上の不当な要求行為によって得た財産上の利益について、それに相当する額の金銭を供託することを都道府県公安委員会が命じ、民事訴訟などで債務名義を得た被害者が、その被害額分につき供託金の払渡しを受けられることができるというものである。この制度は、ここで問題とされている消費者被害の場合にも導入可能な制度だと思ふので検討していただきたい。

- 表示関係では民事の請求権は明確にならず、行使しようとする人も限られており、供託させたものに引き取り手がない場合、事業者に戻されるのか、国庫に入るのか。

- この制度は、表示分野というよりは、別の種類の悪質な事案、例えば売上額と損害額が一致するような詐欺的な事案において機能するのではないか。なお、暴対法の改正案では、供託金に残余が出た場合には公に帰属させる手続をとるものとされていた。

- 消費者の請求権と、倒産法上共益債権や財団債権とされるようなその他の債権が、どのような関係になるのか、特別に悪質な類型であるから優先的に配分をするのか興味がある。

- 暴対法の供託制度の提案は魅力的。既存の課徴金制度とのバランスもあるので課徴金は国庫に入れると整理したほうがよいのではないか。配分するのであれば民事訴訟で個々の請求権を確定することを前提にして配分する。それを行政手続の中でやる時は、民事手続をかませた形で配分をする、その前提として供託させるというのは十分考えられる案だと思ふ。最終的に財産が不足しているときに、供託させたものに対して消費者に実体法上の優先権を与えるということになるのか、その債

権が破産法秩序の中でどの程度尊重されるのか、そのあたりはかなり詰めて考える必要がある。破産法の中で、破産手続開始前に罰金等として徴収されたものについては否認権の対象とならないという規定があり、破産手続の中では罰金は劣後して取り扱われることになっているが、事前に回収していれば否認権の対象とならずに事実上優先回収された結果となるという制度もある。それらも考えて全体として整合性のある制度にする必要がある。

- 被害者への分配で民事訴訟手続をかませ、自らの被害額を示して名乗り出た被害者に、供託されたものの中から返金する仕組みはあり得ると思うが、少額の場合は名乗り出るインセンティブがどの程度あるのか危惧がある。

最近の事例で、大手家電量販店で保証の規約について、保証範囲を狭くするように変更をした事案で、当該変更後の規約をこれまでの契約者にも遡及適用して問題となり、結局事業者が遡及適用の結果過剰に受け取った修理代金を返金する対応をしたということがあった。行政などから指摘されれば、事業者には返金するという判断が働く場合があり得るので、行政の原状回復命令のような制度は魅力的な選択肢だと思う。

- 独禁法や金商法の趣旨は、被害者に配分することではなく、法規守らせるためのインセンティブとしてあり、不当表示に対する課徴金も国庫に納めるという形にしたほうが制度の趣旨から考えるとよいのではないかと思う。そうしておきながら被害者に返すというのは難しいと思う。算定方法を何パーセントということについては機械的に決めておかないと実務が大変。課徴金制度とそれを被害者に返すというのは制度の趣旨が違うものを一つの制度で両方追いかけることになり一つの制度の中で実現できるのか。不当表示については機械的な算定方法を決めてする方がよいのではないか。

また、景表法だけに限る必要はなく、特商法についても不当表示の積極的規制があるので、そこまで含めて課徴金制度導入を考える余地があると思う。

詐欺性が強い事案については被害者にお金を返す仕組みを導入すると分けたほうが制度としてどっちつかずにならず機能するのではという印象がある。先ほどの供託命令というのはワークしそうであり魅力的。そのときに集合訴訟や民事訴訟をかませることについては一考が必要で行政手続的に返還する仕組みの工夫ができるとよりよいと思う。

- 供託金から債権者が支払を受ける場合も債務名義が必要なのか。
- 必然ではないが、還付の制度の組み方次第ではないか。

(以 上)

※ 本議事要旨は議事の内容を、暫定版として事務局の責任で取りまとめたものであり、今後修正があり得ます。

[問合せ先] 消費者庁消費者制度課 TEL: 03-3507-9253 FAX: 03-3507-9283
--